

DIAL 2319

AMÉRIQUE LATINE - Panorama social 1998

Antonio Ocampo

vendredi 1er octobre 1999, mis en ligne par [Dial](#)

La Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), organisme des Nations unies, a rendu public au mois de mai 1999 son rapport Panorama social de l'Amérique latine 1998. Nous publions ci-dessous la synthèse officielle de ce rapport sur la pauvreté, la répartition des revenus et l'évolution de l'emploi. Des encadrés provenant de la présentation de ce rapport faite à la presse par José Antonio Ocampo, secrétaire exécutif de la CEPAL, le 4 mai 1999, résument chacun de ces points. Enfin deux tableaux en provenance de l'édition intégrale du rapport complètent cet ensemble.

L'évolution sociale de l'Amérique latine pendant la décennie de 1990 a été influencée par divers facteurs, entre autres les réformes institutionnelles entreprises dans la majorité des pays de la région, le redémarrage de la croissance économique suivi d'une décélération ces dernières années, les transformations du marché du travail, le rattrapage du niveau de la dépense sociale qui a suivi la brusque chute ressentie dans les années 80, ainsi que les diverses échéances des gouvernements pour affronter les retards sociaux hérités de la décennie passée et les défis imposés par les nouvelles modalités de développement.

Dans cette édition du Panorama social, une importance spéciale est accordée à l'analyse de l'évolution de la pauvreté dans la région, à l'examen des tendances et des caractéristiques de la dépense publique sociale dans les années 90, ainsi qu'à l'évaluation des objectifs fixés pour l'année 2000 en faveur de l'enfance par le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et à l'analyse des phénomènes qui limitent les chances de bien-être offertes aux enfants et aux adolescents.

Pauvreté

De 1990 à 1997, la pauvreté a diminué dans la grande majorité des pays sud-américains. Le pourcentage de foyers dans cette situation est passé de 41 % à 36 %, grâce à quoi on a pratiquement rattrapé le niveau existant en 1980 (35 %). Cette réduction a permis aussi de contenir l'accroissement de la population pauvre qui, pendant les années 80, avait augmenté de 136 à 200 millions, mais qui en 1997 ne dépassait pas les 204 millions. L'indigence a eu la même évolution, car le pourcentage de foyers indigents, de 15 % en 1980, s'est élevé à 18 % en 1990 pour revenir à 15 % en 1997 ; de la même manière, les 62 millions d'indigents qui existaient en 1980 ont atteint 93 millions en 1990, pour ensuite se réduire à moins de 90 millions en 1997. Étant donné que la taille moyenne des familles pauvres est plus grande que celle des autres, la proportion de population pauvre et indigente est supérieure à celle des autres foyers de cette catégorie. En 1997, cette proportion était respectivement de 44 % et 19 % (48 % et 23 % en 1990).

La plus grande partie des 64 millions de pauvres qui s'ajoutèrent à cette catégorie dans les années 80 était localisée dans les villes, ce qui provoqua une augmentation substantielle de la proportion de pauvres urbains qui passa de 46 % (63 millions de personnes) en 1980 à 61 % (122 millions) en 1990, alors que la proportion de pauvres ruraux se réduisit de 54 % à 39 % avec une légère augmentation dans le nombre de

personnes (de 73 à 78 millions). Cette tendance à l'urbanisation de la pauvreté qui dans la région a joué un rôle très important dans la détérioration de la qualité de la vie des villes, s'est arrêtée à partir de 1990. En effet, entre cette année-là et 1997, le pourcentage du total de pauvres correspondant aux pauvres urbains et ruraux, et leur nombre, s'est maintenu presque inchangé.

Certes, le fait que la majorité des pauvres soit maintenant localisée dans les zones urbaines ne signifie pas que la pauvreté ait diminué dans l'ensemble de la population rurale. En 1981, 54 % des foyers ruraux étaient pauvres, chiffre qui a atteint 58 % en 1990 pour revenir à 54 % en 1997. De même, 28 % des foyers ruraux étaient indigents en 1980, mais cette proportion monta à 34 % en 1990 pour diminuer à 31 % en 1997 (dans les mêmes années la proportion de foyers urbains indigents fut de 9 %, 12 % et 10 % respectivement).

Bien que l'évolution en terme de pauvreté pendant la décennie de 1990 ait été positive, on doit l'évaluer avec prudence, car on vient seulement de retrouver les niveaux relatifs de 1980 et on n'arrive pas encore à réduire le nombre de pauvres et d'indigents qui existaient en 1990, nombre qui se maintient autour de 200 millions de personnes pour les pauvres et de 90 millions pour les indigents. De même, il est très probable que, dans les dernières années de la décennie, le rythme de la croissance économique de la région sera inférieur à celui atteint entre 1990 et 1997, ce qui rend difficile dans l'avenir d'enrayer la pauvreté et ce qui menace même de la faire croître dans divers pays.

Ces tendances générales de l'évolution de la pauvreté et de l'indigence comprennent différentes trajectoires nationales. Dans certains pays, on est arrivé à des réductions importantes : au Chili, 13 points en pourcentage de la pauvreté et 6 de l'indigence ; au Brésil 12 et 7, au Panama 9 et 6. Dans d'autres, les réductions ont été moindres, comme c'est le cas pour le Costa Rica, (4 et 3 points), le Pérou (4 et 0), la Colombie (ce dernier de 1994 à 1997, 2 et 5). Finalement dans quelques rares pays, les pourcentages ont augmenté : par exemple au Venezuela, l'augmentation a été en pourcentage de 8 et 5 points et au Mexique de 4 et 2 points.

La situation des pays de la région est hétérogène aussi en ce qui concerne l'incidence de la pauvreté urbaine. Quelques-uns présentent un niveau bas (moins de 20 %) comme l'Uruguay, l'Argentine, le Chili et le Costa Rica ; d'autres un niveau moyen (entre 20 et 39 %) comme le Panama, le Brésil, le Pérou, la République Dominicaine, le Mexique, la Colombie et El Salvador ; et d'autres enfin, un haut niveau (40 % et plus) comme le Paraguay, le Venezuela, la Bolivie, le Guatemala, le Nicaragua et le Honduras.

D'autre part, depuis le début de la décennie de 1990, le rôle important joué par la croissance économique dans l'évolution de la pauvreté tend à se confirmer dans certains pays : on y constate en effet une relation clairement positive entre le taux de croissance du revenu national brut réel par habitant et le taux moyen annuel de diminution de la pauvreté. On peut en donner comme exemple les cas du Chili et du Venezuela. Dans le premier, le revenu per capita a augmenté de 47,8 % entre 1990 et 1996 et la proportion de foyers pauvres a été réduite dans cette période de 13 points en pourcentage ; dans le second, la diminution de 0,5 % du revenu par habitant de 1990 à 1997 a été accompagnée d'une augmentation de 8 points en pourcentage des foyers pauvres.

Cependant il y a aussi d'autres pays dans lesquels cette relation entre croissance économique et évolution de la pauvreté n'a pas été aussi notoire : cela est dû au fait, d'une part, qu'un même taux de croissance du produit intérieur peut avoir des effets différents sur la pauvreté selon la modalité que le pays adopte, - spécialement en ce qui concerne ses effets sur l'emploi et les salaires - et d'autre part au fait que l'évolution de la pauvreté obéit aussi à d'autres facteurs.

Ainsi par exemple, en Argentine, l'augmentation significative de 37 % du revenu par habitant de 1990 à 1997 a été accompagnée d'une diminution de 3 % seulement de foyers pauvres (le Grand Buenos Aires) et au contraire, au Brésil, la croissance modérée de 12,5 % dans le revenu per capita est apparue associée à une diminution de 12 points de la pauvreté. Ceci confirme la thèse qu'il existe des types de croissance qui influent de manière différente sur l'évolution de la pauvreté, et que d'autres facteurs ont aussi une incidence significative. C'est pourquoi on devrait éviter dans ce domaine des perspectives analytiques et

des propositions d'action centrées exclusivement sur la croissance économique, sans méconnaître pour autant son rôle important dans la réussite des objectifs de réduction de la pauvreté.

À ce sujet, il est possible d'identifier divers modes de croissance selon leurs effets sur le marché du travail ; ainsi il est certain que celui qui impulsera une rapide expansion de l'emploi de haute productivité, sera plus efficace pour la diminution de la pauvreté. Cependant, en Amérique latine, ces dernières années ont mis en relief une hétérogénéité croissante de la productivité des divers types d'emploi, ce qui a provoqué entre ces emplois une différence de revenus, croissante elle aussi. De plus, les emplois dont la productivité et les revenus sont les plus faibles ont pesé beaucoup plus, car ils ont une moindre capacité à vaincre la pauvreté. De toutes façons, bien que les emplois générés aient été dans leur majorité de productivité et de revenus faibles, cela a permis que, dans beaucoup de foyers, la proportion de ceux qui ont un emploi a augmenté (taux d'occupation), ce qui permet d'élever leur niveau de vie. En effet, bien qu'il existe des différences importantes entre les pays, le taux d'occupation a augmenté dans la majorité d'entre eux et dans plusieurs, comme au Chili et au Brésil, elle a joué un rôle important dans la baisse des indices de pauvreté.

Parmi les facteurs qui ne sont pas directement liés à la croissance économique, mais qui influent sur les niveaux de pauvreté, on doit prêter une attention spéciale à l'inflation, aux transferts de revenus que reçoivent les foyers et aux variations des prix relatifs.

L'influence qu'exerce l'inflation sur l'ampleur de la pauvreté, se manifeste surtout quand celle-là augmente ou diminue de manière significative. Ainsi la réduction d'inflations très élevées (à 4 chiffres) en Argentine, au Brésil et au Pérou, a eu un effet très favorable sur la réduction de la pauvreté dans ces pays, alors que la croissance importante de l'inflation, comme au Venezuela, a contribué à augmenter la pauvreté. Cependant l'inflation très basse ne conduit pas nécessairement à une diminution de la pauvreté (comme en Argentine entre 1994 et 1997), ni l'inflation modérée n'empêche qu'elle ne diminue (comme en Uruguay entre 1990 et 1994).

De leur côté, les transferts de revenus que reçoivent les foyers en provenance du secteur public ont eu une influence appréciable sur la diminution de la pauvreté, particulièrement dans les pays de la région comme l'Argentine, le Costa Rica, le Panama et l'Uruguay, qui ont orienté spécialement dans ce but ces transferts qui apportent en zone urbaine entre 20 % et 25 % des revenus des foyers appartenant aux 20% de la population ayant les plus faibles revenus. Le Brésil aussi a appliqué d'une manière systématique une politique de renforcement des transferts, qui a contribué à ce que la pauvreté diminue substantiellement de 1990 à 1993 surtout en zone rurale.

Enfin le pouvoir d'achat des strates inférieures peut se voir affecté par des variations des prix des produits du « panier de la ménagère », à cause de la structure productive et commerciale des pays, des processus d'ouverture commerciale, des caractéristiques de l'agriculture et de l'élevage, des facteurs climatiques, saisonniers et d'autres encore. Ces dernières années ont démontré que la variation des prix des produits de consommation populaire a été moindre que celle enregistrée dans l'indice des prix au consommateur (IPC), ce qui a élevé le pouvoir d'achat des strates de faibles revenus.

Évidemment, un pays peut avoir davantage de succès dans la lutte contre la pauvreté s'il obtient une croissance économique élevée et soutenue qui génère une augmentation considérable des emplois productifs et à revenus élevés, et si, de plus, ces revenus sont favorisés par une politique de défense de leur pouvoir d'achat, par l'appui d'importants programmes de transferts publics bien focalisés et par un contrôle adéquat de l'inflation. Ce qui s'est passé dans les pays montre, dans le processus de réalisation de ces objectifs, une grande diversité de situations dont l'analyse combinée permet pour chacun d'eux de mieux comprendre les évolutions de la pauvreté.

Distribution du revenu

La distribution du revenu, entre 1990 et 1997, a évolué de façon déficiente dans l'ensemble de la région, vu la persistance du haut degré de concentration des revenus qui existait au début de cette période. Cette rigidité obéit à des facteurs relevant du patrimoine, de l'emploi, de l'éducation et de la démographie, qui

ne se sont pas notablement modifiés malgré l'accélération de la croissance économique ; le revenu national brut réel par habitant s'est élevé dans presque tous les pays, à l'exception du Nicaragua et du Venezuela, ce qui a permis de réduire les niveaux de pauvreté et d'indigence, mais pas ceux de la concentration du revenu.

Sur 12 pays analysés dans ce rapport, la distribution du revenu dans les zones urbaines s'est améliorée dans quatre d'entre eux (Bolivie, Honduras, Mexique et Uruguay), s'est maintenue dans un autre (Chili) et dans sept autres a souffert d'une détérioration (Argentine, Brésil, Costa Rica, Équateur, Panama, Paraguay et Venezuela).

Ce qu'on a observé en Amérique latine dans les années 90 confirme que l'évolution de la croissance économique ne permet pas de prédire ce qui pourra arriver avec la distribution des revenus. Par exemple, la croissance économique négative du Venezuela a coïncidé avec une régression marquée de la distribution (l'indice de concentration de Gini [1] est monté de 0,38 à 0,43 entre 1990 et 1997) en même temps que, au Mexique, on est arrivé à une amélioration de cette distribution (le coefficient de Gini a diminué de 0,42 en 1989 à 0,39 en 1996), bien que dans cette période, le revenu per capita ait seulement augmenté en moyenne de 0,3 %, ce qui révèle que le coût social de la faible croissance économique a été distribué de manière différente dans les deux pays. De même, au Chili et en Argentine, s'est produite une croissance importante du revenu per capita entre les années 1990 et 1996-97, bien que dans le premier pays la distribution se soit maintenue stable et que dans le second elle ait empiré.

L'Uruguay est arrivé à consolider sa position comme pays qui présente la meilleure distribution du revenu en Amérique latine, semblable à celle de quelques pays européens, grâce, entre autres facteurs, au rôle important des transferts du secteur public, spécialement les retraites et les pensions. Comme on l'a déjà dit, ces transferts ont aussi été remarquables en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, spécialement au Brésil ; mais, dans ce pays, ils n'ont pas modifié la structure générale de la distribution, parce que les bénéficiaires en ont été non seulement les strates les plus pauvres, mais aussi les non-pauvres, et même ceux qui ont de plus grands revenus.

Évolution de l'emploi

En matière d'emploi, on peut noter que, même si en Amérique latine le rythme de croissance de la population en âge de travailler s'est réduit peu à peu, cela ne s'est pas traduit par une diminution de la demande d'emploi, ce qui est dû surtout à l'incorporation rapide des femmes dans le marché du travail. En effet, le taux moyen annuel de croissance de la population en âge de travailler est descendu en Amérique latine de 2,55 % en 85-90 à 2,48 % ; mais en même temps les taux de participation ont augmenté dans presque toute la région (ils ont diminué seulement à El Salvador et dans la République dominicaine).

L'augmentation persistante du taux d'incorporation des femmes dans le marché du travail a répondu à deux causes principales : en premier lieu, à la tendance à une participation croissante de la femme dans tous les secteurs de la vie sociale et, en second lieu, à la nécessité de contribuer au revenu familial. Dans une situation critique comme celle traversée par le Venezuela, la participation de la femme au travail a crû d'une manière considérable, mais cela a eu lieu aussi dans des pays de croissance rapide comme le Chili. Dans l'ensemble de la région, l'augmentation de la participation féminine au travail s'est manifestée spécialement dans les foyers de revenus faibles dans lesquels le taux d'occupation a augmenté.

Dans la période mentionnée, la force de travail a augmenté à un taux moyen annuel de 3,1 %, l'emploi à 2,9 % et le produit à 3,2 %. Par conséquent, la productivité du travail a augmenté seulement de 0,3 %. Une petite proportion des emplois générés correspond aux secteurs modernes de l'économie, alors que la grande majorité se concentre dans le secteur privé de moindre productivité (relative) et spécialement dans le secteur des biens et services non monnayables ; comme il a déjà été mentionné, cette hétérogénéité du travail rend difficile la lutte contre la pauvreté et une meilleure distribution du revenu. La prolifération des emplois de basse productivité - travailleurs à leur compte, salariés des micro-

entreprises, employés domestiques et travailleurs sans rémunération - a été accompagnée d'un manque de protection, de contrats à durée déterminée, de sous-traitance et autres modalités qui ont augmenté la fragilité et l'instabilité du travail. Il faut souligner que ces processus se sont développés malgré l'augmentation continue pendant les années 90 du niveau de scolarité de la force de travail. Quant à la composition sectorielle de l'emploi, la baisse relative de l'emploi agricole et manufacturier et l'expansion du secteur tertiaire (commerce et services) persistent.

Le chômage a diminué depuis le milieu des années 80 jusqu'au début des années 90 ; mais à partir de ce moment, il a recommencé à progresser dans la majorité des pays de la région ; de plus, il tend à toucher davantage les femmes, les jeunes et les personnes de revenus faibles, bien que dans plusieurs pays il affecte déjà d'une manière notoire les revenus moyens et élevés.

L'entrée des jeunes dans le marché du travail est examinée d'une manière spécialement détaillée dans la présente édition du Panorama social, étant donné que la population des 15-24 ans représente de 20 à 25 % de la force de travail en Amérique latine. Parce qu'elle entre pour la première fois dans le marché du travail, cette population est très spécialement affectée par les caractéristiques dominantes de l'évolution récente de ce marché. Le dynamisme économique insuffisant observé dans la majorité des pays et la faible création d'emplois de haute productivité rendent difficiles une insertion adéquate des jeunes dans le monde du travail, bien que, en moyenne, ils aient un niveau d'éducation de plus en plus élevé. Les problèmes économiques des ménages de faibles revenus obligent dans beaucoup de cas à une entrée précoce des jeunes dans le monde du travail, ce qui nuit à une éducation continue et par conséquent à leur avenir professionnel. De plus, ils se voient plus affectés que d'autres groupes par les conditions défavorables de travail qui généralement caractérisent les emplois de basse productivité et par les difficultés rencontrées pour trouver du travail ; le taux de chômage de la population active, entre 15 et 24 ans, représente plus de la moitié du chômage total dans les zones urbaines de l'Amérique latine. On devrait prêter une attention spéciale aux jeunes qui n'étudient pas et qui ne cherchent pas de travail, car ils constituent un groupe très enclin à développer des formes de conduites liées à des phénomènes de marginalité, de violence et d'illégalité.

Indigence et pauvreté

Pauvres : les personnes qui n'ont pas les revenus suffisants pour satisfaire les besoins essentiels de base (alimentaires et non alimentaires).

Indigents ou « extrêmement pauvres » : les personnes qui, même si elles consacraient la totalité de leurs revenus à l'achat d'aliments, ne pourraient pas satisfaire leurs besoins nutritionnels de base.

(Note DIAL, à partir de la documentation du CEPAL)

En bref. Pauvreté

Évolution du taux de pauvreté :

- La pauvreté en Amérique latine a diminué de 1990 à 1997, passant de 41 % à 36 %.

- C'est un chiffre encore élevé, mais on retrouve pratiquement le niveau de 1980 : 35 %.
- L'indigence ou extrême pauvreté a évolué de manière analogue : de 18 % en 1990, elle est revenue en 1997 à 15 %, le taux enregistré en 1980.
- Bien que la pauvreté s'urbanise, son taux est presque deux fois plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Changements dans le nombre de personnes pauvres et indigentes :

- Grâce à la baisse du taux de pauvreté dans les années 90, le nombre total des pauvres a cessé d'augmenter : environ 200 millions de personnes.
- La détérioration des années 80 a surtout provoqué une augmentation du nombre des pauvres urbains, tendance qui s'est également ralentie dans les années 90.

Hétérogénéité des niveaux de pauvreté urbaine :

- Une différence importante entre les niveaux de pauvreté urbaine persiste selon les pays.
- Cette hétérogénéité a augmenté dans les années 90 car la pauvreté a diminué relativement davantage dans les pays qui avaient au départ un taux de pauvreté plus faible.

Facteurs associés à l'évolution de la pauvreté :

- La croissance économique continue d'avoir une grande influence sur la diminution et l'augmentation de la pauvreté. Quand l'évolution du marché du travail qui accompagne la croissance entraîne des accroissements significatifs du nombre de travailleurs par foyer, l'effet positif est plus important.
- La baisse des inflations très élevées, le changement favorable dans les prix relatifs du panier de la ménagère des foyers à bas revenus et l'augmentation des transferts reçus par les foyers pauvres expliquent l'évolution de certains pays d'une façon différente des tendances générales.

En bref. Répartition des revenus

Changements dans l'inégalité des revenus pendant les années 90 :

- La grande inégalité dans la répartition des revenus des foyers persiste, ainsi que sa rigidité face à la croissance.
- Ces dernières années, seuls la Bolivie, le Honduras, le Mexique et l'Uruguay ont connu une légère amélioration dans la répartition des revenus.

Croissance économique et répartition des revenus :

- La croissance économique n'entraîne pas automatiquement des améliorations dans la répartition des revenus.
- D'autres facteurs influent aussi dans cette répartition : l'éducation, l'emploi, la démographie, les structures.

En bref. Emploi et chômage

Quelques caractéristiques de l'évolution de l'emploi et du chômage :

- Le dynamisme élevé du marché du travail persiste : il s'appuie sur l'entrée soutenue des femmes et des jeunes, surtout dans les classes socio-économiques moyennes et basses, comme moyen d'améliorer leurs revenus familiaux.
- L'emploi a moins augmenté dans les grandes entreprises et le secteur public, ce qui a contribué à la prédominance d'emplois à basse productivité et faibles revenus.
- L'insuffisant dynamisme économique de la région rend difficile l'insertion des jeunes qui, malgré un nombre toujours croissant d'années d'études, rencontrent des difficultés de plus en plus grandes pour obtenir un emploi approprié. Cela se traduit par des taux élevés de chômage.

- **Dial - Diffusion de l'information sur l'Amérique latine - D 2319.**

- Traduction Dial.

- Source (espagnol) : *José Antonio Ocampo*, mai 1999.

En cas de reproduction, mentionner au moins l'auteur, la source française (Dial - <http://www.dial-infos.org>) et l'adresse internet de l'article.

Notes

[1] 1. Le coefficient de Gini mesure l'inégalité des revenus. Si tout le monde avait le même revenu, le coefficient de Gini serait zéro. Si tous les revenus étaient concentrés dans les mains d'une seule personne, le coefficient serait un (NdT).